



OBSERVATOIRE ET PLATEFORME DE CONCERTATION :

deux outils complémentaires d'aide à la décision pour la filière riz à Madagascar

Hélène DAVID-BENZ (1), Patrick RASOLOFO (2), Stéphanie ANDRIAMPARANY (3)

- (1) CIRAD, BP 853, Antananarivo, Madagascar ; benz@cirad.fr**
- (2) EPP/PADR, Nanisana, BP 8334, Antananarivo, Madagascar ;
rasolofo_andry@yahoo.fr**
- (3) Master ERSEA, Univ. Montpellier 1, Montpellier ; andriasteph@gmail.com**

Résumé:

Les remises en cause de la gouvernance par l'Etat comme de la gouvernance par le marché ont été le terreau de l'émergence de formes hybrides, basées sur la participation et la concertation. Cette communication analyse l'expérience de la Plateforme de concertation de la filière riz et de l'Observatoire du Riz à Madagascar. Malgré un contexte marqué par plusieurs crises, la stabilité du marché intérieur s'est améliorée et la production est en croissance. Ces résultats positifs ne peuvent être imputables en premier lieu à ces nouveaux dispositifs de régulation. Toutefois, un suivi régulier du marché sur tout le territoire et une gestion plus transparente et raisonnée des interventions au travers d'une amorce de partenariat public-privé autour de la régulation de l'offre, semblent y avoir contribué. Les limites principales relèvent des tentations populistes en cas de crises, de l'asymétrie entre acteurs qui demeure forte et des difficultés inerrantes à la définition de l'intérêt commun.

Mots clés:

Gouvernance, concertation, information, politique agricole, marché, Madagascar, riz

Summary:

State governance as well as market governance limits paved the way to emerging form of hybrid governance, based on participation and debates. We analyze the experience of the Concertation Platform for Rice and the Rice Information and Monitoring System in Madagascar. Despite several domestic and international crises, domestic market stability has improved and production growth has accelerated. These positive results cannot be directly related to these new devices. But a regular market monitoring all over the country and a more transparent and rational decision process led to set the beginning of public-private partnership on regulation issues, that contributed to stabilize markets. Main limits are the temptation of populist measures in case of crisis, strong asymmetric among actors and the challenge of defining the common interest.

Key-words:

Governance, concertation, information, agriculture policy, market, Madagascar, rice

1. INTRODUCTION

Les formes de gouvernance qui ont prévalu au cours des dernières décennies dans les pays en développement ont été fortement remises en question. Ni le modèle de l'Etat centralisateur d'inspiration marxiste qui a suivi les indépendances, ni le modèle néolibéral imposé par les Politiques d'ajustement structurel à partir du début de la décennie 80, n'ont aboutis à des résultats probants. Les années 2000 sont marquées d'une part par la réaffirmation du rôle central que doit jouer de l'Etat, d'autre part par une multiplication des acteurs décisionnels. Le secteur privé se développe dans l'agro-industrie ; la société civile monte en puissance, en particulier, dans le secteur agricole, des organisations paysannes. Tournant la page des processus de décisions descendants, où l'Etat est lui-même bien souvent dépossédé de ses prérogatives par la mainmise des bailleurs fonds, de nouvelles formes de gouvernance, que l'on peut qualifier d'hybrides, apparaissent. Elles s'inspirent des nouvelles approches de l'action publique promues dans les pays développés, caractérisées par une dimension polycentrique de l'élaboration des politiques, articulée autour d'espaces de négociation où se confrontent divers intérêts publics et privés, individuels et collectifs (Gaudin, 1999).

Dans le cas du secteur rizicole à Madagascar, les différentes politiques rizicoles mises en œuvre depuis l'indépendance se sont traduites globalement par des échecs. Alors que le riz malgache, reconnu pour sa qualité, était exporté jusqu'à la fin des années 60, le pays devient structurellement importateur à partir du début des années 70. Les structures productives ont été très fortement déstructurées par les années d'étatisation, les réseaux de commercialisation ont été laminés. La libéralisation n'a quant à elle pas eu les effets escomptés sur le secteur rizicole, qui constitue de pilier de l'économie rurale. La pauvreté persiste, la situation alimentaire reste alarmante pour une part importante de la population (35% de mal nutrition en 2004-06, 163^e sur 176 en terme d'apports énergétiques par tête en 2003-05, FAO).

C'est dans ce contexte que de nouveaux outils d'aide à la décision sont mis en place en 2005, avec l'objectif d'ouvrir la voie à une nouvelle forme de gouvernance impliquant des acteurs de la filière et favorisant la circulation de l'information : la Plateforme de Concertation et de pilotage sur la filière riz et l'Observatoire du Riz. Par un retour sur cinq années d'expérience de ces deux dispositifs, nous tenterons d'en dégager l'intérêt et les limites dans l'élaboration des politiques publiques.

2. GOUVERNANCE DES FILIERES ET CONCERTATION : DES PROBLEMES D'ACTION COLLECTIVE

Le concept de gouvernance a émergé depuis les années 90 tout à la fois comme un paradigme scientifique, qui gagne la plupart des sciences sociales, et comme un référentiel politique majeur, devenu un puissant moteur de réforme (Chevalier, 2003). L'Etat n'est plus perçu comme étant le seul garant de l'intérêt général ni la seule instance légitime pour définir les règles. Les processus « top-down » d'élaboration des politiques sont remis en cause, face à la multiplication et l'imbrication des lieux de pouvoir et des acteurs impliqués. Dans les pays en développement, la crise de ce que Froger (2006) qualifie de la « gouvernance d'autorité », se réfère au double échec des politiques d'inspiration marxiste des décennies 60 et 70, où l'Etat est omniprésent et centralisateur, et des politiques d'ajustement structurel. Celles-ci, définies de l'extérieur par des experts internationaux, qui ont buté soit sur l'inadaptation des mesures proposées, soit sur le blocage interne des responsables nationaux, « *considérés comme incompetents et marginalisés* » mais « *censés être capables et avoir la volonté de les mettre en œuvre de manière efficiente* » (Cling et al., 2002, cité par Froger, 2006). Les PAS ont également été largement remis en cause du fait du paradigme de primauté de la régulation par le marché sur lequel elles se sont fondées. Les débats se sont ainsi longtemps cristallisés autour de l'opposition idéologique entre la régulation par le marché et la régulation par l'Etat. Mais, dans la lignée de Bowles et Gintis (2000), Allaire (2004) souligne que ce dualisme cède la place à des positions qui reconnaissent « *les défaillances de marché comme des règles plutôt que l'exception et considèrent que les gouvernements de leur côté ne sont jamais suffisamment informés ni suffisamment responsables (accountable) pour corriger les défaillances du marché* ». Il met alors l'accent sur la « *gouvernance par les collectifs* » (notamment les professions) comme une troisième modalité de gouvernance, entre l'Etat et le marché ; tout en reconnaissant d'emblée qu'elle est tout aussi faillible que les deux autres.

Ces différents modèles de gouvernance se rapprochent de ce que définissent Dixon et al. (2007) : la gouvernance hiérarchique, l'auto-gouvernance par le marché et la co-gouvernance par réseau interactif. Dans cette troisième forme, les différentes communautés d'intérêt co-gouvernent en

déterminant l' « intérêt collectif », en articulation avec l'Etat (voir en son absence, mais avec son accord).

Ce troisième mode de gouvernance, (auquel la Plateforme de concertation et de pilotage de la filière riz peut s'apparenter) renvoie aux questions fondamentales soulevées par l'AC collective (Olson, 1965 ; Ostrom, 2009) :

- la définition du « bien commun », comme objectif collectif partagé par tous (qui implique la réconciliation d'intérêts divergents pour définir un intérêt commun),
- les problèmes d'asymétrie de pouvoir,
- l'importance de la communication et de l'information (d'une part en tant qu'éléments de « modelage » de la perception du bien commun, d'autre part en tant que facteur d'asymétrie),
- le rôle de l'apprentissage.

Les expériences documentées de gouvernance participative dans les pays en développement ont surtout concerné la gestion des ressources naturelles, à des échelles décentralisées impliquant les communautés locales. Les expériences de cogestion Etat / secteur privé de filières agricoles sont plus rares. L'émergence des interprofessions, promues au cours de la dernière décennie en Afrique de l'Ouest (francophone notamment), relève de fondements similaires. Mais, même au Sénégal où elles sont le plus développées, la plupart n'assurent jusqu'à que des fonctions limitées et se concentrent principalement sur le plaidoyer (Duteurtre et Dieye, 2008). Aussi, l'expérience malgache sur le pilotage de la filière peut-elle être considérée comme pionnière.

3. POLITIQUES RIZICOLES A MADAGASCAR : UN LOURD BILAN

De son indépendance à la fin des années 80, la politique rizicole malgache s'est caractérisée par une forte emprise étatique sur les moyens de production et la commercialisation (Dabat et al. 2006 ; Droy, 1998). Toutefois au début des années 60, la filière était principalement entre les mains du secteur privé. A partir de 1963, l'Etat commence à s'immiscer dans l'aval de la filière, en créant le BCSR (Bureau de Commercialisation et de Stabilisation du Riz), qui coexiste jusqu'à la fin de cette décennie avec le secteur privé. Deux sociétés d'aménagement, SOMALAC et COMEMA, sont créées en 1961 et 1964 dans les deux principaux bassins de production (Lac Alaotra et Marovoay). L'emprise de l'Etat s'accroît en 1970, avec un monopole du BCSR dans la zone du Lac Alaotra, puis sur l'ensemble du territoire après le changement de régime de 1973. A partir de cette année, et pendant près de dix ans, la commercialisation est monopolisée par des structures étatiques ou paraétatiques (notamment la SINPA, qui détient le monopole de la collecte, la transformation et la commercialisation du 1973 à 1977), qui contrôlent les prix au producteur et à la consommation.

Mais ces structures publiques n'ont pas réussi à se substituer au réseau de collecteurs (Droy, 1998). Le prix du paddy est fixé à un niveau de moins en moins incitatif pour les producteurs. Ces derniers sont payés en bons administratifs, réglés avec retard ou non remboursés par l'Etat. Le marché parallèle commence à se développer en proposant un prix plus rémunérateur. La désaffection des paysans pour la riziculture conduit à une chute de la production. La pénurie règne dans les centres urbains. Les exportations cèdent la place aux importations, qui explosent en quelques années pour atteindre 350 000 t au début des années 80 (figure 1).

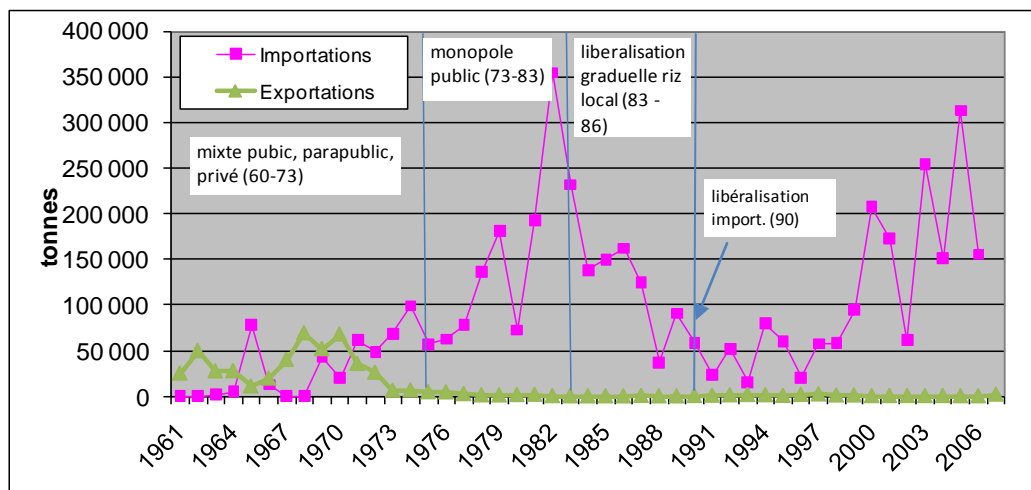


Figure 1. Importations, exportations et grandes phases des interventions publiques sur le marché du riz (source statistique : FAOSTAT)

Avec la mise en place du programme d'ajustement structurel au début des années 1980, l'Etat se désengage du marché de riz de façon progressive (libéralisation des prix, des circuits de commercialisation, puis des importations). L'Etat continue cependant à intervenir indirectement dans la commercialisation de riz à un prix largement inférieur à celui du marché pour soulager les couches vulnérables : opération « riz fokotany » de 1983 à 1988 remplacée par le « stock régulateur » ou « stock tampon » entre 1986 à 1991.

L'appui à la production, notamment la réhabilitation des périmètres irrigués du Lac Alaotra et de Marovoay ainsi que des petits périmètres irrigués, rentrent également dans le programme d'ajustement. Mais les structures chargées d'entretenir ces infrastructures ont disparu avec le désengagement de l'Etat, cédant la place à des AUE (associations d'usagers de l'eau) qui ne parviennent pas à prendre la relève du jour au lendemain. Cela a bien sûr des effets négatifs sur les rendements et donc sur l'approvisionnement du marché. La disponibilité alimentaire ne cesse de se dégrader, passant de 200 kg/pers./an à 1970 à 125 kg/pers./an en 2000.

4. PCP RIZ ET ODR : DES OUTILS INNOVANTS POUR UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE

4.1. La Plateforme de concertation et de pilotage de la filière riz

L'idée de créer un espace de concertation sur le riz, associant tous les types d'acteurs privés et publics de la filière riz, circule dès les années 1990 dans un petit cercle de responsables impliqués dans le développement agricole. Mais ce n'est qu'en 2004, dans un contexte de crise aigue du marché du riz au cours duquel le déficit de dialogue entre l'Etat et les acteurs de la filière est apparu comme un facteur majeur d'aggravation, que le projet s'est concrétisé. Un comité de préparation est mis en place mi-2004, puis la Plateforme de Concertation pour le Pilotage de la Filière Riz (PCP-Riz ou Plateforme Riz) est officiellement constituée en juillet 2005. Le Conseil d'Administration est composé de 24 membres, issus de huit collèges représentant les différents types d'acteurs¹. Elle a une fonction délibérative (favoriser le dialogue et les rencontres entre différents acteurs de la filière), consultative (proposer des orientations et des mesures politiques concernant le riz, suivre leur mise œuvre, orienter les actions pour favoriser leur cohérence) et d'interface entre le secteur privé, l'Etat et les partenaires bailleurs. Le statut retenu est celui d'une Association reconnue d'utilité publique (ARUP).

¹ Producteurs, transformateurs, intermédiaires (transporteurs, collecteurs, commerçants, fournisseurs d'intrants), organismes d'appui technique, organismes d'appui financier, administration (agriculture, commerce et économie), consommateurs, importateurs / importateurs ; un collège des chercheurs sera ajouté ultérieurement.

La PCP Riz débute sans budget, avec un appui technique de l'Unité de suivi des politiques du Ministère de l'agriculture (UPDR/MAEP). Des fonds sont mobilisés auprès de l'AFD à partir de septembre 2008 et un secrétaire exécutif a été recruté.

5.1. L'Observatoire du Riz

Parallèlement, l'Observatoire du Riz (OdR) est créé mi-2005 et accueilli par la FAO pour la phase de démarrage. Il a ensuite été rattaché à la Primature, au sein de l'équipe de pilotage du Plan d'Action pour le Développement Rural, mais il fonctionne sur une base de projet et jouit d'une assez grande autonomie. Ses objectifs sont d'une part de développer un système d'information de marché au service des acteurs de la filière ; d'autre part d'assurer une fonction de suivi, d'analyse, d'aide au pilotage de la filière dans le cadre de la concertation public-privé. L'information primaire collectée concerne principalement les prix, qui sont relevés de façon hebdomadaire dans tous les districts (soit plus de 100 points d'observation). Ces données sont transmises à l'équipe centrale par des informateurs locaux, indemnisés par l'OdR, par téléphone ou par courrier électronique. Des données statistiques complémentaires (production, importations...) sont recueillies par l'OdR auprès des ministères concernés. Un bulletin hebdomadaire sur les prix est diffusé par courrier électronique ; un bulletin d'analyse plus approfondi sur le marché national et international est produit et diffusé plusieurs fois par an, via le même canal. Les prix sont également diffusés par la radio nationale et par quelques radios rurales. Une particularité de l'OdR, comparée à d'autres SIM, est sa proximité avec les décideurs (notamment via la PCP Riz, mais également avec la Primature, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère du Commerce), à l'intention desquels il produit fréquemment de brèves notes de conjoncture, à leur demande ou de son propre chef. Figure 2.

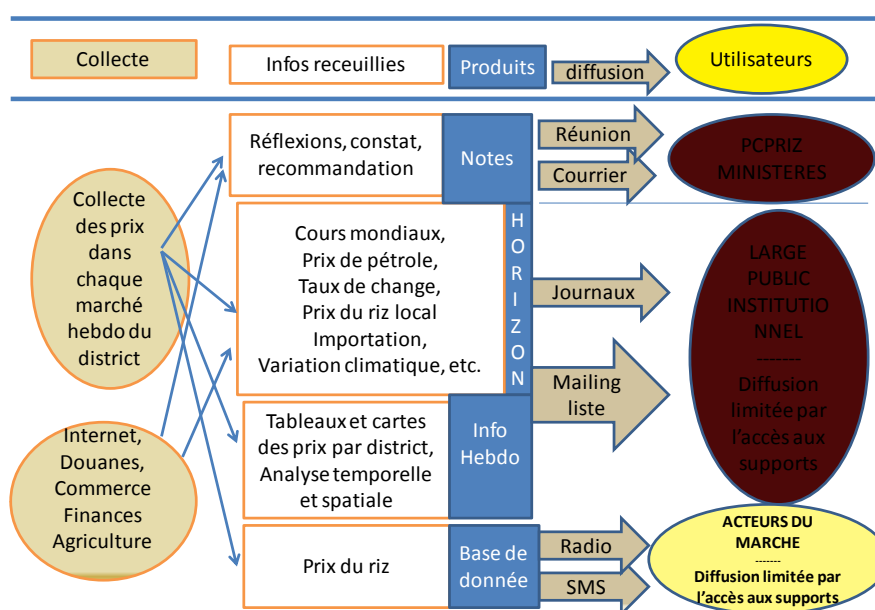


Figure 2. Les flux d'information de l'Observatoire du Riz

5. LE FONCTIONNEMENT EFFECTIF DE LA PCPRIZ

De 2005 à 2008, le Conseil d'Administration s'est réuni 4 à 6 fois par ans et plusieurs réunions plus restreintes ont lieu à la Primature, au Ministère de l'Agriculture ou au Ministère du Commerce. La PCP participe également à des ateliers et manifestations. Elle organise un atelier annuel, au cours duquel se tient l'AG de la PCP (en 2005, 2007 et 2008).

Alors que fin 2008, les moyens d'actions de la PCP se renforcent, avec l'obtention d'un financement de l'AFD et le recrutement d'un Secrétaire exécutif, la crise politique de 2009 paralyse les activités. L'incertitude du paysage politique conduit chacun à rester sur sa réserve. De plus, certains considèrent que la PCP est issue du régime précédente et la tendent pendant quelques mois à la boudés. Les principaux responsables sont invités à se présenter aux nouvelles autorités en place,

quelques réunions sont organisées en petit comité mais aucune réunion du CA au complet ni AG ne sont tenues.

6.1. Une forte asymétrie entre les membres

L'asymétrie entre les représentants des différents collèges concerne plusieurs aspects : leur pouvoir de négociation (lié notamment à l'éducation, à la position sociale et économique) et leurs objectifs (liés à leurs activités professionnelles ou leurs intérêts personnels).

Tableau 1. Facteurs d'asymétrie entre les membres de la PCP Riz

COLLEGE	Niveau d'éducation	Position sociale / économique	Attentes
Producteurs	1	1	Hausse des prix du riz local
Transformateurs	2	2	Prix d'achat faible du paddy à la collecte
Intermédiaires	2	2	Prix d'achat faible du riz usiné Réduire les entraves au commerce et au transport
Appui Technique	3	2	Valoriser l'image de leurs services Mieux cerner les enjeux de la filière
Appui Financier	3	3	Réduire les risques financiers par une bonne connaissance du marché Connaissance des attentes de leurs clients
Administration	3	3	Faciliter les négociations internes et externes au sein de la PCP-Riz Orienter les programmes du Gouvernement
Consommateur	2 ou 3	2	Prix à la consommation abordable
Importateur/Exportateur	3	3	Faciliter les importations Mieux connaître la situation du marché
Chercheurs	3	3	Valoriser les résultats de la recherche Reconnaissance de l'utilité de la recherche

Source : entretiens auprès des membres de la Plateforme (Andriamparany,2010)

A l'évidence, entre les grands opérateurs de l'aval de la filière, que sont les importateurs et les transformateurs et les représentants des producteurs, les asymétries de pouvoir et de position sont fortes. La position des acteurs de l'aval est par ailleurs renforcée, du fait de la multifonctionnalité des grands opérateurs : ce sont les opérateurs qui détiennent les grandes unités de transformation du Lac Alaotra, collectent du paddy et importent du riz (voire produisent également des semences et font du transport). Par ailleurs ces acteurs, basés à la capitale, sont familiers de l'administration centrale et des services d'appui. La cohésion interne de leur collègue est également renforcée par les échanges d'information qu'ils entretiennent entre eux, en dehors du cadre de la plateforme.

A l'opposé, les représentants des producteurs, bien qu'il s'agisse de leaders d'organisations paysannes, sont peu préparés à aborder de telles instances. En effet, la structuration du monde paysan est encore très faible à Madagascar (au regard de ce qu'elle est par exemple en Afrique de l'Ouest). Les organisations paysannes mobilisent essentiellement leurs membres autour de questions techniques et ont encore très peu investi les questions de l'aval des filières et des politiques agricoles. L'implication des leaders à l'échelon de débats nationaux est peu fréquente. Lorsque des sujets comme la fiscalité des importations sont abordés, ils ne disposent pas des bases techniques nécessaires pour pouvoir prendre position dans les débats. De plus les représentants des producteurs, issus de divers bassins de production, n'ont pas d'occasion de communiquer entre eux hors des réunions de la PCP.

Cette asymétrie s'est traduite également par une moindre fréquentation des producteurs aux réunions (du fait de contraintes de transport, d'une certaine démotivation ou tout simplement d'absence de convocation), comparée notamment à celle des transformateurs et les intermédiaires (cf. figure 3).

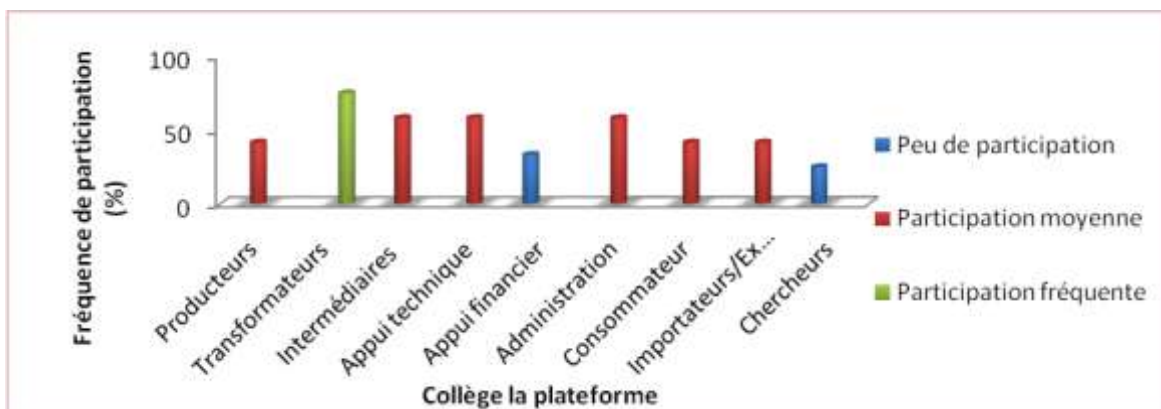


Figure 3. Fréquence de participation aux réunions de la PCP Riz

Source : Andriamparany (2010)

7.1. Un centrage quasi exclusif sur la régulation du marché

La prééminence des acteurs de l'aval de la filière se lit également à travers de l'orientation qui a été donnée aux thèmes mobilisateurs dominants de la plateforme. Les recommandations de l'atelier de lancement de la PCP font la part belle aux préoccupations d'amélioration de la productivité (4 recommandations générales sur 7, 19 recommandations spécifiques sur 25). Le cadre logique cible 5 objectifs spécifiques : (1) le partenariat public – privé (2), la sécurité alimentaires, (3) la croissance économique, (4) la réduction de la pauvreté et l'amélioration des revenus des ruraux, (5) la maîtrise du marché pour assurer un approvisionnement durable et équitable.

Mais l'essentiel de l'attention de la PCP porte sur la maîtrise du marché et de l'approvisionnement (ainsi que le partenariat public-privé favorisant la régularité de cet approvisionnement) : détermination du « gap » à importer, taxes (exonération de la TVA), stabilisation des prix du riz. Les sollicitations du gouvernement portent principalement sur ces thèmes (réunions mensuelles à la demande du Premier Ministre, en sa présence en 2007), de même que les priorités du président de la plateforme, opérateur multifonctionnel, qui fixe les ordres du jour.

Parallèlement, durant cet période, de grande orientations nationales et des programmes touchant directement à la production rizicoles sont définis, souvent directement au niveau de la Présidence, sans que la PCP ne soit consultée ni que des débats soient organisés en son sein (notamment la Révolution verte durable, lancée dans le cadre de l'ambitieux MAP², axé sur (i) l'intensification, en promouvant l'utilisation d'engrais et de semences améliorées et, (ii) l'extension de la production vers des zones pionnières).

De fait, la PCP s'oriente clairement vers les enjeux du marché, pour lesquels les représentants des producteurs ont du mal à retrouver leurs intérêts directs.

8.1. Une tentative de décentralisation de la Plateforme

Dès le démarrage de la PCP-Riz, la nécessité de démultiplier le dispositif au niveau des régions apparaît, afin de prendre en compte la diversité des situations locales et de mobiliser les acteurs locaux. Le PTA 2006 cible 3 « greniers » prioritaires pour la mise en place de plateformes régionales (Lac Aloatra, Marovoye, Morondave) ; des missions de contact dans les différentes régions et la mise en place effective dans deux régions sont budgétisés en 2007. Compte tenu des délais d'obtention d'un budget propre, ce n'est qu'en mai 2009 que se tient l'assemblée générale constitutive de la plateforme régionale Alaotra Mangoro. Considérant que leurs intérêts sont insuffisamment défendus au niveau de la plateforme nationale, les producteurs plaident d'emblée pour une représentation plus forte. A l'issue d'un vote sur la composition du CA, il est arrêté que le collège des producteurs

² Madagascar Action Plan.

comptera 14 représentants, et chacun des sept autres collèges 2 représentants (soit un total de 28 personnes). Un producteur est élu comme Président de la plateforme.

Dès la première réunion, les producteurs soulignent les risques de baisse des prix du paddy. Les propositions portent d'une part sur une facilitation du transport, en demandant à la Région de lever l'interdiction aux camions de circuler la nuit, d'autre part sur le financement de la plateforme, à partir du prélèvement effectué par la région auprès des transporteurs, la « ristourne »³. La circulation nocturne est acceptée, mais le reversement de la « ristourne » est refusé. Aucun financement n'étant mobilisé, les représentants se démobilisent très rapidement. Ce n'est qu'en mai 2010 que la Région remobilise les différents collèges et organise une réunion de début de campagne. Les producteurs pointent à nouveau le faible prix d'achat du paddy, comparé à leurs coûts de production, plaident pour que les taxes sur le riz importé, suspendues en 2008 dans un contexte de crise alimentaire mondiale, soient à nouveau appliquées. Mais aucune décision n'est prise. Parallèlement, la Région réinstaura l'interdiction de circulation nocturne des camions (arguant que le contournement de paiement, facilité par la circulation nocturne, a l'année précédente réduit fortement les ressources de la Région) et augmenter la « ristourne » de 15 à 20 Ar/kg. Quelques jours avant la fête nationale, les transporteurs bloquent la route, menaçant l'écoulement de la production et l'alimentation de la capitale. La Région cède, mais la PCP n'a joué aucun rôle dans la résolution de cette crise. Face à l'incapacité de la plateforme régionale à défendre leurs intérêts, tout autant que la PCP nationale, un groupe de producteurs décide de créer un syndicat et de demander la dissolution de la PCP.

Ce démarrage difficile de la toute jeune PCP Aloatra Mangoro s'explique par plusieurs facteurs :

- Sa mise en place a été perçue comme un processus émanant d' « en haut », de la PCP nationale et de l'administration centrale ; il était donc attendu, à l'image de la PCP Nationale, que la nouvelle plateforme soit dotée d'un budget propre et de ressources humaines ;
- Elle a coïncidé avec un période politique très troublée, où la prise de position de tout leader prenait une connotation politique. La PCP nationale, mise en place durant la présidence précédente, est perçue comme étant portée par le camp Ravalomanana. La confusion a été accentuée du fait de la présence de personnalités politiques de bords opposés lors de l'AG constitutive ;
- Les 2 principales réunions ont eu lieu au démarrage de la campagne de commercialisation (mai), à un moment où la tension sur les prix est la plus forte et où les différents acteurs sont le moins enclins à « céder ».

Bien qu'elle soit aujourd'hui en panne, l'impact la création de la PCP régionale ne peut être considérée comme négligeable. Elle a en effet sensibilisé les producteurs à la nécessité de renforcer leur position et leur capacité de négociation, en créant une organisation qui leur soit propre, en amont d'une instance de débat de type interprofessionnel.

6. LE ROLE DE LA PCP ET DE L'ODR DANS LA GESTION DES CRISES

Au niveau national, la PCP c'est principalement concentrée sur des questions de régulation du marché. Une lecture historique des principaux événements qui ont marqué le marché du riz au cours des dernières années (avant et après la création de ces deux dispositifs) et des mesures qui ont été mises en œuvre apportent un éclairage sur la contribution de cette plateforme et sur l'apport de l'OdR dans la définition des mesures de régulation de l'offre (tableau 2).

³ Une « ristourne » de 15 Ar/ kg est prélevée en 2009 par la Région sur le transport du paddy et du riz. La PCP demande que 1 Ar/kg lui soit reversé pour assurer son financement.

Colloque OPDE 2010 INRA Montpellier « Aide à la décision et gouvernance »

Tableau 2. Chronologie de la conjoncture du marché et des décisions politiques

ANNEE	CONJONCTURE	DECISIONS et MISE EN OEUVRE	RESULTATS	
2004	Baisse de la production (cyclones), hausse des prix internationaux, dépréciation de l'Ariary => envolée des prix domestiques	L'Etat négocie 100 000 t de riz auprès de la Thaïlande ; facilitées ciblées sur quelques importateurs ; transport subventionné ; vente rationnée à prix réduit.	+	- N'a pas ralenti la hausse des prix. Favorise les urbains pauvres au détriment des producteurs
2005	Rétention de stocks => prix restent élevés	Détaxation des importations (TI passe de 20 à 0% ; TVA de 20 à 18%)	+	Augmentation des importations => faible hausse des prix à la soudure 2005/06
2005 (juil – nov)	Constat d'échec de la gestion de la crise de 2004 et de la défaillance de la politique rizicole	Création officielle de la Plateforme de Concertation et le Pilotage et de l'Observatoire du Riz	+	Meilleure appréciation de la situation, plus de transparence dans les décisions
2007 (fev-avril)	Cyclones (dégâts localisés sur les infrastructures de transport et la production) => hausses des prix localisées	Suivi rapproché du marché Concertation entre Etat, agences d'aide, OdR => Entraves au commerce informel levées	+	Hausse des prix limitée dans l'espace et le temps Aide d'urgence ciblée
2007 (sept-dec)	Début de la hausse des prix internationaux	Concertation Etat, importateurs, OdR => sensibilisation, estimation des besoins	+	Importations anticipées. Evolution saisonnière normale à la soudure
2008	Flambée des prix internationaux	L'Etat négocie 50 000 t de riz auprès de l'Inde à prix préférentiel. Attribué à quelques importateurs. Exonération de TVA en juillet (passe de 18 à 0%) Interdiction temporaire d'exporter Appui à la contre-saison (semences et engrais)	+	- Pas de spéculation autour d'un éventuel déficit d'offre Augmentation importations 2 ^e sem. 2008 Effet marginal Augmentation production CS
2009	Crise politique, gouvernement de transition	Distribution de riz à visée sociale par le gouvernement (50% du prix de marché) Intervention PCP pour demander l'arrêt de cette opération		- Peu d'incidence sur les consommateurs (volumes limités) Effet dépressif sur l'arrivée de la nouvelle récolte Durée limitée de la distribution +

9.1. La crise du riz de 2004 et contrecoups de 2005

2004

En 2004, le pays connaît une flambée exceptionnelle des prix de riz au détail (hausse de 92% entre janv. et dec. 2004) et une perturbation importante de l'approvisionnement. Cette situation est issue de la conjonction de plusieurs facteurs (Magnay et Jenn-Treyer, 2005 ; Dabat et al. 2006) : une dépréciation brutale de la monnaie nationale, une hausse du prix du riz à l'international, les dégâts causés par le passage de deux cyclones, une mauvaise estimation de la production et des besoins.

Les importateurs se sont montrés réticents à importer, compte tenu de la hausse des prix FOB et du coût du fret, de la chute de l'Ariary et du refus de l'Etat de défiscaliser les importations. Le gouvernement est intervenu tardivement en **négoçant 100 000 t de riz avec la Thaïlande**, en accordant des facilités à un pool d'importateurs chargés de l'opération, en subventionnant le transport et en fixant les marges à chaque étape de la distribution. Mais cette opération, n'a pas permis d'éviter la pénurie et les prix ont continué à flamber tout au long de l'année 2004 et ce jusqu'à l'arrivée de la récolte suivante. Elle a été mise en œuvre trop tardivement ; la majeure partie n'est arrivée qu'au moment de la mise sur le marché de la récolte de contre-saison. Les volumes étaient insuffisants pour couvrir la demande, le différentiel de prix a induit une ruée de la population sur ces stocks et des comportements spéculatifs avec des reventes à prix plus élevé. De plus, le manque de visibilité des interventions publiques a plongé les importateurs une grande incertitude et ils se sont retirés du marché. (Dabat et al. 2006)

2005

Au cours des premiers mois de l'année 2005, les prix se maintiennent à un niveau élevé. En juin, en pleine campagne de commercialisation, le prix du riz local excède de 25% (en valeur constante) le niveau observé 2 ans auparavant. En effet, les producteurs qui en ont la possibilité et les collecteurs stockent, en espérant que la hausse saisonnière des prix serait d'une ampleur similaire à celle de 2004.

Les **droits de douane à l'importation sont alors levés** en septembre 2005. La **TVA passe de 20% à 18%**. Parallèlement, des programmes d'appui à la production sont mis en place pour améliorer l'approvisionnement du marché à moyen terme (cf. encadré 1).

Stimulés par ces détaxations, les importations augmentent fortement fin 2005. Cet afflux (et le déstockage du riz local) limitent la hausse des prix à la soudure 2005/06 (ce qui favorise les consommateurs mais pénalise les producteurs qui avaient stocké).

Encadré 1 : Les principaux programmes d'appui à la production de 2005 à 2009

2004 à 2012 : **projets BVPI et BV Lac** (Banque Mondiale et AFD). Infrastructures hydro-agricoles, vulgarisation, structuration paysanne.

2005 : **Rapid Result Initiative (RRI)**, lancée par la présidence dans tous les secteurs. Politique d'**extensification** des surfaces d'une part, d'**intensification** d'autre part.

2005 : programme de **relance de la mécanisation agricole**.

Début 2007 : lancement du MAP (Madagascar Action Plan), feuille de route 2007-2012 lancée par le Psdt. Ravalomanana. Les objectifs ambitieux fixés pour la riziculture se basent la « **Révolution Verte** » : facilitation d'accès aux intrants et au crédit.

2008 : l'opération « **contre-saison** » vise à produire 250 000 t de paddy sur 70 000 ha destinée à combler le déficit de la période de soudure de 2008-09. Un budget de 10 milliards d'Ariary est consacré aux travaux en haute intensité de main d'œuvre (financement Banque Mondiale).

2007 : Exemption de droits et taxes à l'importation de certaines **machines et accessoires agricoles**.

2009 : poursuite du programme « **Révolution Verte** » : distribution d'engrais à prix subventionnés, développement du riz de contre-saison (semences et intrants subventionnés à 50%), opération culture pluviale et mécanisation.

2.1. Crise cyclonique de 2007

La dégradation de routes et de piste, ainsi que les pertes de production induites par le passage de plusieurs cyclones ont provoqué, dans certaines zones, des hausses vertigineuses de prix de février à avril 2007 (multipliés par 3 entre début janvier et mi-mars à Diego Suarez).

Un **suivi rapproché des marchés** a été assuré par l'OdR (13 publications d'un bulletin d'alerte en mars, au moment où la situation était la plus tendue). Il a été vite détecté que l'évacuation du riz depuis la principale zone productrice (Lac Aloatra) posait d'énormes difficultés. En effet, la Région avait mis en place des barrières non tarifaires pour dissuader des collecteurs informels et favoriser les quelques grandes rizeries de la zone (notamment celle de TIKO, la société du Président, nouvellement installée).

La PCPRiz s'est réunie une fois par semaine pendant ces mois de flambée des prix sous la direction du Premier Ministre. A l'issue de ces réunions, les **barrières non tarifaires ont été levées** ; des **infrastructures endommagées** lors des passages des cyclones **ont été réhabilitées**.

L'OdR a également participé à toutes les réunions du **BNGRC** (Bureau National de Gestion de Risques et Catastrophes), conjointement aux agences d'aide d'urgence (Croix Rouge, CARE, CRS, etc). Les informations échangées ont permis de bien cerner les zones touchées et de définir les aides alimentaires à apporter aux plus démunis.

La flambée des prix est restée localisée et la situation est revenue à la normale en mai-juin. La distribution d'aide alimentaire a été ciblée sur les zones les plus touchées, sans perturber le fonctionnement du marché du riz à l'arrivée de la nouvelle récolte.

3.1. Flambée des prix internationaux de 2008

La situation exceptionnelle du marché international a suscité dès 2007 une forte mobilisation de l'Etat et des opérateurs.

Mobilisation de la PCP-Riz et de l'OdR. Les besoins en importation pour la fin de l'année 2007 sont évalués collectivement en septembre par la PCP et l'OdR à 200 000 tonnes. Chaque opérateur autour de la table a déclaré son stock et ses intentions d'importer. Bien informés, sensibilisés par les notes périodiques de l'OdR, ils ont d'ailleurs anticipé les importations dès le mois de mai, contrairement à l'année antérieure où les importations n'ont accéléré qu'à partir du mois de novembre

Importations négociées par l'Etat. Le Gouvernement négocie en janvier 2008, 50 000 tonnes de riz à un prix préférentiel auprès du Gouvernement Indien. L'exécution du contrat revient à 80% pour TIKO et 20 % pour les autres opérateurs.

Exonération de la TVA. Les débats sur la réduction de la TVA sur le riz ont démarré dès le dernier trimestre 2007. Le PCPRIZ a suggéré un taux de 0 % ou de 5% (sur le riz local comme le riz importé) au lieu des 18% (appliqués de façon effective sur le riz importé mais non sur le riz local). Sa proposition sur l'exemption de toute taxe sur le riz importé a été prise en compte à partir de juillet 2008 dans le cadre de la Loi de finance rectificative.

Suspension temporaire de l'exportation du riz. Cette suspension est liée à des considérations diplomatiques (négociation de riz indien à prix préférentiel) plus qu'à une réelle incidence des exportations sur la disponibilité nationale, étant donné que les faibles quantités concernées.

Appui renforcé à la production pour la contre saison 2008 (cf. encadré 1)

Les prix du riz sur le marché national ont progressé de façon habituelle pour la saison, malgré la flambée des cours mondiaux de 2008. Toutefois, ceci ne peut être attribuée uniquement aux outils mobilisés au cours de la crise ; d'autres facteurs ont également contribué (David-Benz et al., 2010) :

- Le pic de la flambée a coïncidé avec la période habituelle de soudure ; l'essentiel des importations nécessaires avait donc été négocié avant ;
- la monnaie locale s'est appréciée, ce qui a amoindri l'incidence de la hausse des prix internationaux ;
- la récolte 2008 a été bonne.

Le riz négocié auprès du gouvernement indien est arrivées tardivement (juin et sept.), bien après la soudure. Une part importante du riz importé de 2008 (via cette opération et par les importateurs) était encore disponible jusqu'aux premiers mois de l'année 2009.

4.1. Crise sociopolitique de 2009

Le début de l'année 2009 est marqué par une crise politique. Plusieurs grands magasins sont pillés et incendiés. Les entrepôts du groupe TIKO, qui assure l'approvisionnement en gros des principales denrées alimentaires, sont les premières victimes. La Haute Autorité de Transition (HAT) est mise en place fin mars.

Dans un contexte de soudure, de déstructuration de tout le réseau d'approvisionnement de gros, de promesses de changement, la HAT prend des mesures rapides pour alléger le coût de la vie. L'opération « riz à 500 Ar » est lancée dans les grandes villes, alors que les prix du riz sur le marché est à 1100 Ar par kilo. Ce riz provient du stock du riz indien qui était encore stocké par TIKO sur le port de Toamasina. Le reliquat a été revendu aux privés (dont la plupart sont des grossistes ou des membres influents de la HAT).

Bien que cette opération n'ait porté que sur quelques milliers de tonnes, son impact psychologique a été fort. Ce riz bradé pèse sur le marché local en pleine période de récolte : le prix du paddy baisse jusqu'à 400 Ar en mai, alors qu'il était à 500 Ar l'année précédente à la même période. Les gros collecteurs, dans l'incertitude face à l'éventualité d'autres interventions publiques, découragés par les attaques à main-armées sur les routes nationales, sont absents du marché. Ce qui contribue à faire baisser les prix.

La PCPRIZ adresse une requête à la Présidence, demandant d'arrêter l'opération riz et d'assurer la sécurité pour la collecte de riz local en accordant des escortes aux transporteurs. Plusieurs réunions avec la PCPRIZ auprès du Ministère du commerce et du Ministère des finances ont abouti à la priorisation de l'allocation de devises pour l'importation du riz, malgré la restriction de sortie de devises imposée par le Ministère des Finances.

5.1. Quel bilan en termes de régulation du marché ?

Depuis 2005, les fluctuations des prix du riz au consommateur sont restées d'une amplitude « normale » dans la capitale et le marché n'a pas connu de perturbation majeure, malgré un contexte international et national fortement perturbé. En termes de tendance, on constate par ailleurs un redressement des prix en valeur constante, alors qu'ils ont régulièrement décru au cours des années 90 et du début des années 2000 (figure 4).

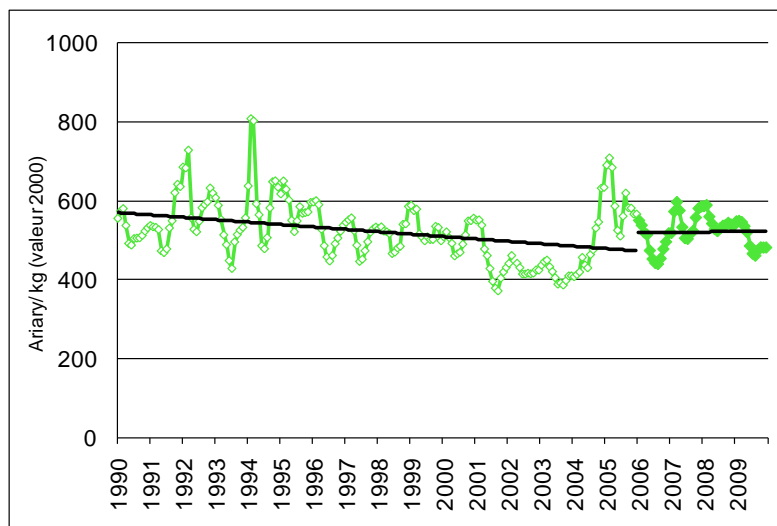


Figure 4. Prix du riz local au consommateur en valeur constante (Antananarivo). Source statistique : INSTAT

La production affiche une nette progression (depuis 2002), du fait principalement de la hausse des rendements (figure 5). La quantification de cette progression prête à caution mais la tendance est attestée dans la plupart des régions par les acteurs de terrain. La revalorisation des prix et leur relative stabilité ne sont pas les seuls facteurs ; les programmes d'appui à la production (notamment les distributions de semences et d'engrais) ainsi que des investissements dans les infrastructures de transport, ont également contribué à créer un environnement incitatif.

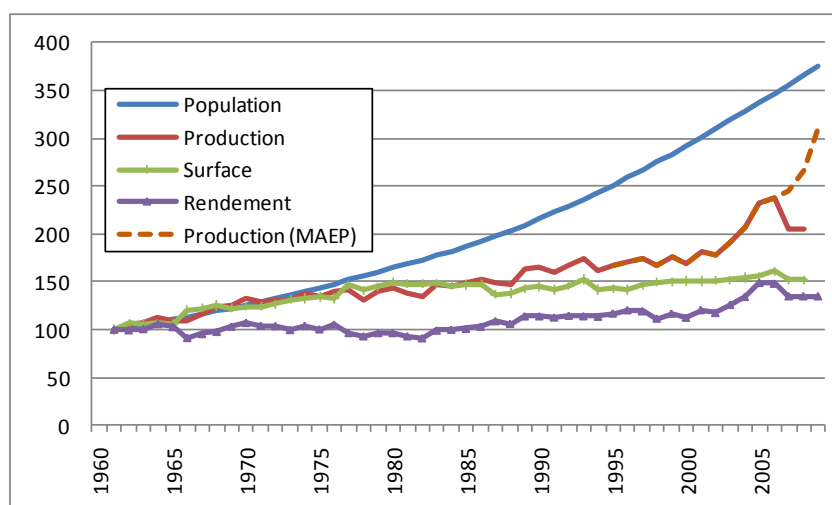


Figure 5. Evolution démographique et évolution de la production rizicole
Sources statistiques: FAOSTAT et MAEP

CONCLUSION

La stabilité du marché intérieur s'est améliorée, l'évolution tendancielle des prix s'est redressée, la production augmente. Ces signes positifs de l'évolution récente de la filière riz à Madagascar sont vraisemblablement à mettre en parallèle avec les efforts consentis dans l'amélioration de

l'environnement de la production : investissements dans les infrastructures routières, réhabilitation d'infrastructures d'irrigations, actions de promotion de l'utilisation des intrants.

L'augmentation de la production de paddy et de la part mise sur le marché ont en retour joué en faveur d'une plus grande stabilité des prix. Mais un meilleur suivi de la situation du marché sur l'ensemble du territoire, une gestion plus transparente et raisonnée des interventions de régulation, semblent avoir également contribué à stabiliser le marché.

En effet, l'OdR a indéniablement amélioré le niveau d'information des décideurs sur la situation du marché national : informations conjoncturelles actualisées et outils d'analyse pour raisonner les politiques tarifaires et définir les besoins en importations, informations localisées en cas de crise cyclonique pour aider à cibler les zones prioritaires.

Le poids réel de la PCP dans la décision publique est difficile à établir de façon précise (et nécessiterait des investigations plus poussées sur les mécanismes de décisions), mais elle a permis d'amorcer un changement de pratiques dans l'élaboration des politiques, par la concertation et une plus grande transparence. Ce rôle déterminant de la confiance et de la transparence peut être mis en parallèle avec les travaux de Tschirley et Jayne (2010), qui montrent comment l'incertitude (quant au comportement et aux stratégies des autres acteurs, privés comme Etat) et le manque de confiance entre les acteurs privés et l'Etat, ont constitué un frein à l'efficacité des mesures de gestion des crises alimentaires en Afrique Australe. Dans ce sens, le partage, même partiel, des stratégies des différents acteurs clés de filière est un facteur d'efficacité. Et l'apprentissage, par la pratique régulière de rencontres et de débats, peut progressivement améliorer le niveau de confiance et le dévoilement des stratégies.

Les limites principales relèvent de trois aspects : le biais populiste des décisions publiques, l'asymétrie entre les acteurs et la définition du bien commun.

Dans le cas de produits alimentaires stratégiques, tels que le riz à Madagascar, les enjeux politiques de court terme (dominés par une préoccupation de stabilité sociale dans les grands centres urbains) prennent facilement le dessus sur des processus négociés de décisions ; notamment en période de crise.

Les inégalités de capital social et de compétences sont indéniablement très fortes entre les différents types d'acteurs de la filière, et elles sont en particulier nettement en défaveur des producteurs. Le déficit de capacité de négociation des producteurs est accentué par leur faible niveau d'organisation. Cette situation d'asymétrie peut être partiellement réduite par l'apprentissage, qui permet une maîtrise progressive du contenu des débats et des codes de fonctionnement de telles instances. L'information fournie lors des réunions de la Plateforme contribue également à réduire les asymétries, mais pour être réellement accessible et utilisable par les producteurs, elle nécessiterait d'être mise en forme de façon spécifique et d'être accompagnée d'un renforcement des capacités.

Enfin, la convergence vers un bien commun demeure un enjeu de taille pour de tels dispositifs. Et la réconciliation d'intérêts particuliers divergents est loin d'être acquise dans le cas de la PCP Riz. Elle est d'autant plus délicate que les acteurs se mobilisent autour de la résolution de problèmes de court terme, plutôt d'autour de la définition de priorités à plus long terme et de stratégies à mettre en œuvre pour y parvenir. Dans ce sens, l'apport d'informations analysées, d'outils de construction de scénarios, tels qu'attendus d'un observatoire, a un rôle déterminant à jouer.

BIBLIOGRAPHIE

Allaire G., 2004. *Coopération, qualification professionnelle et régimes de responsabilité ; la crise (ou la difficile mutation) de la profession agricole*. INRA, Sociologie Rurales, 40 p.

Andriamparany S.M., 2010. *Le rôle des dispositifs de concertation et d'information dans la gouvernance de la filière riz à Madagascar : cas de la plateforme de concertation pour le pilotage de la filière riz et de l'Observatoire du Riz*. Mémoire de fin d'étude, Master2 ERSEA, UM1, 110 p.

Bowles S., Gintis H., 2002. Social capital and community governance. *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 112(483), 419-436,

Chevalier J., 2003, La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2, n°105-106, p. 203-217.

Colloque OPDE 2010 INRA Montpellier « Aide à la décision et gouvernance »

- Dabat M-H., Jenn-Treyer O., Magnay J., Minten B., 2006, The 2004 rice crisis in Madagascar. In *Madagascar in Disarray: Policy Options for Increased Efficiency and Price Stabilization*, Minten B., Dorosh P., (Eds), World Bank, African Region Paper, series n°101, September, 10-15.
- Dabat M.-H., Jenn-Treyer O., Bockel L., Razafimandimby S., 2008. L'histoire inachevée de la régulation du marché du riz à Madagascar. *Economie Rurale*, n°303-304-305.
- David-Benz H., Rasolofo P., Tsialovanina L., 2009. Les prix du riz à Madagascar : crise et résilience du marché. In *Actes de l'Atelier National sur la Recherche et le développement du riz pluvial à Madagascar*, FOFIFA, CIRAD, Université Antananarivo.
- David-Benz H., Diallo A., Lançon F., Meuriot V., Rasolofo P., Temple L., Wane A., 2010. *L'imparfaite transmission des prix mondiaux aux marchés agricoles d'Afrique subsaharienne*. FARM, CIRAD, 99 p.
- Dixon J, Sanderson A., Tripathi S., 2007. Governance and the public interest; the challenge for public sector leaders. In *Public governance and leadership*, Koch R and Dixon J. (eds), Deutscher Univ.-Verlag, Wiesbaden, 43-66.
- Droy I., 1998, Que sont les greniers à riz devenus ? Le désengagement de l'Etat sur les grands périmètres irrigués de Marovoay et du Lac Alaotra. *Autrepart* (7), Editions de l'Aube, ORSTOM, 89-110.
- Duteurtre G., Diey P.N. (coord.), 2008. *Les organisations interprofessionnelles agricoles au Sénégal. De nouveaux outils de régulation des marchés ?* BAME, ISRA, Dakar, 192 p.
- Froger G., 2006. Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable. *Monde en développement*, 2006/4, n°136, 11-28.
- Gaudin J.P., 1999. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*. Paris, Presses de Sc.Po.
- Magnay J., Jenn-Treyer O., 2005. *Mise en place d'un système de régulation sur le marché du riz à Madagascar*. Rapport de mission, PAM, Antananarivo, 59 p.
- Olson M., 1965. *The Logic of Collective Action: Public goods and the Theory of Groups*. Cambridge MA, Harvard University Press.
- Ostrom E., 2009. *Analyzing collective action*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Center for Study of Institutional Diversity, Arizona State University.
- Tschirley, D.L., Jayne T.S., 2010. Exploring the logic behind Southern Africa's food crises. *World Development*, Elsevier, vol. 38(1), 76-87.